

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.009 van 13 maart 2018
in de zaak A. 215.678/IX-9046**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jeroen Delvoie en Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Yannick Peeters
kantoor houdend te 8210 Zedelgem
Spoorwegstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 april 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 6 januari 2015 tot ‘aanwijzing van de voorzitter van de examencommissies voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 232.878 van 10 november 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 oktober 2017.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die *loco* advocaat Jeroen Delvoie verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Het koninklijk besluit van 29 juni 2003 ‘betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’ regelt de opleiding van

bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen, behoudens radioactieve stoffen, over de weg vervoeren.

3.2. Artikel 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 regelt de aanstelling, samenstelling en bevoegdheid van een examencommissie voor de gevaarlijke goederen van klasse 1 (“ontploffbare stoffen en voorwerpen”) en een examencommissie voor de andere gevaarlijke goederen dan die van klasse 1.

Dat artikel luidt, op datum van het nemen van het bestreden besluit, als volgt:

“§ 1. Een examencommissie voor klasse 1 en een examencommissie voor de andere klassen worden aangesteld.

§ 2. De examencommissies bestaan uit:

- 1° een voorzitter, aangeduid door de bevoegde overheid,
- 2° een door de voorzitter aangeduide ondervoorzitter,
- 3° vijf door de voorzitter aangeduide ambtenaren,
- 4° een door de voorzitter aangeduide secretaris.

Er is een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van de examencommissies en een bestuursfunctie in de instellingen bedoeld in artikel 16.

De examencommissies beraadslagen op geldige wijze als ten minste de helft van de leden aanwezig is.

De vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter of bij zijn afwezigheid door de ondervoorzitter.

De beslissingen van de examencommissies worden genomen bij meerderheid van stemmen. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter van de vergadering beslissend.

§ 3. De examencommissie voor klasse 1 houdt zich bezig met de testen die betrekking hebben op de in artikel 6, § 3, beoogde specialisatiecursus. De examencommissie voor de andere klassen houdt zich bezig met de testen die betrekking hebben op de in artikel 6, § 1, beoogde basiscursus en op de in artikel 6, § 2 en § 4 beoogde specialisatiecursussen.

§ 4. De examencommissies stellen de vragen op voor de testen.

Ze stellen de procedures en regels vast met betrekking tot:

- de examenzittingen;
- de inschrijving van de kandidaten voor de testen;
- de keuze van de vragen en de verbetering van de antwoorden;
- het mededelen van de resultaten van de testen.

Ze duiden de verbeteraars aan.”

In artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 wordt het begrip ‘bevoegde overheid’ voorts omschreven als:

- de minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren, wanneer het gaat om de gevaarlijke goederen van klasse 1;
- de minister tot wiens bevoegdheid het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg behoort, wanneer het gaat om de gevaarlijke goederen van de andere klassen.

3.3. Met een besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 6 januari 2015 tot ‘aanwijzing van de voorzitter van de examencommissies voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’ wordt M.M. aangewezen als voorzitter van de examencommissie voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren voor de andere klassen dan klasse 1.

Dat is het bestreden besluit.

3.4. Op 26 januari 2015 wijst M.M. “[g]elet op de regionalisering van de bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en [...] teneinde de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren” de overige leden aan van de examencommissie.

3.5. Met een brief van 19 maart 2015 gericht aan de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn vraagt de federale minister van Mobiliteit om het voornoemde besluit van 6 januari 2015 tegen uiterlijk begin april 2015 in te trekken.

3.6. Met een brief van 23 april 2015 weigert de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn op dit verzoek in te gaan.

3.7. Met een brief van 2 juni 2015 stemt de federale minister van Mobiliteit in met het voorstel van de Vlaamse minister van Mobiliteit om “[o]nder

voorbehoud van de uitkomst in de discussie omtrent de samenstelling van deze examencommissie” de getuigschriften voorlopig te laten ondertekenen door een lid van de examencommissie “namens de examencommissie”.

3.8. Het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ wijzigd het koninklijk besluit van 29 juni 2003. Voornoemd artikel 15, § 2, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 wordt vervangen door wat volgt:

“ § 2. De examencommissies bestaan uit:

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° een ondervoorzitter, aangewezen door het hoofd van het Departement;

3° twee personeelsleden van het Departement, aangewezen door het hoofd van het Departement;

4° een secretaris, aangewezen door het hoofd van het Departement.

Er is een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van die examencommissie en een bestuursfunctie in de instellingen, vermeld in artikel 16.

De examencommissies beraadslagen op geldige wijze als ten minste de helft van de leden aanwezig is.

De vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter of bij zijn afwezigheid door de ondervoorzitter.

De beslissingen van de examencommissies worden genomen bij meerderheid van stemmen. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter van de vergadering beslissend.”

Voorts worden de begrippen ‘minister’ en ‘Departement’ respectievelijk omschreven als “de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer” en “het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie”.

Voornoemde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 maken eveneens het voorwerp uit van een annulatieberoep dat door de verzoekende partij werd ingesteld en waarover de Raad van State heden ook uitspraak heeft gedaan bij arrest nr. 241.008.

3.9. Met een e-mail van 29 juli 2015 deelt M.M. nog mee aan de Vlaamse overheid dat “[g]elet op de discussie omtrent de samenstelling van deze examencommissie ADR-chauffeurs en de hieromtrent hangende procedure bij de Raad van State” niet kan worden ingegaan op een vraag vanwege het Vlaamse Gewest aangaande de wijziging in de samenstelling van de examencommissie.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4.1. De verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op omdat het gericht zou zijn tegen een louter bevestigende beslissing.

De persoon die door het bestreden besluit wordt aangewezen als voorzitter van de examencommissie voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren voor de andere klassen dan klasse 1, is immers dezelfde als degene die eerder door de federale overheid werd aangewezen.

Volgens de verwerende partij wordt het voorzitterschap van de voormelde examencommissie met het bestreden besluit louter bevestigd met het oog op het verzekeren van de continuïteit van de examens na de bevoegdheidsoverdrachten die werden doorgevoerd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming) op het vlak van de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI)) en het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI). Deze bevestiging vindt volgens de verwerende partij haar oorzaak in het feit dat voormelde bevoegdheidsoverdrachten in werking zijn getreden op 1 juli 2014, zij het dat de operationele aspecten op voormelde domeinen pas effectief gerealiseerd

werden op 1 januari 2015, datum waarop personeelsleden van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer werden overgedragen aan de Vlaamse Regering en vanaf wanneer het Vlaamse Gewest ook volledig zelf instaat voor het financieel beheer van de overgedragen bevoegdheden.

Zij wijst er daarbij op dat er geen nieuw onderzoek werd gevoerd naar of inhoudelijke heroverweging werd gemaakt met betrekking tot de aangewezen voorzitter. Het betreft aldus een louter bevestigende beslissing van het besluit van de federale overheid, dat definitief was geworden.

4.2. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij haar zienswijze.

Beoordeling

5. Zoals in de memorie van antwoord van de verwerende partij wordt toegelicht, heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn het bestreden besluit genomen als gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten die bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming op het vlak van de vestigingsvoorwaarden en het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer werden doorgevoerd. De verwerende partij gaat daarbij ervan uit dat niet langer de federale overheid doch wel de gewesten bevoegd zijn om de voorzitter aan te wijzen van de examencommissie voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren voor de andere klassen dan klasse 1.

Het bestreden besluit blijkt aldus te zijn genomen in het licht van nieuwe gegevens – de zesde staatshervorming – en het kan dienvolgens niet als louter bevestigend worden aangemerkt.

Zelfs wanneer het bestreden besluit inhoudelijk niet zou verschillen van de initiële door de federale overheid genomen beslissing, vormt dit besluit niettemin een wilsuiking van een andere overheid dan de overheid die de

initiële beslissing heeft genomen. Tegen dit nieuwe besluit kan ontvankelijk een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

6. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van het eerste en het tweede middel

7.1. In het *eerste middel* voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI, in zoverre bij het bestreden besluit het gevaarlijk vervoer wordt geregeld in de sectoren die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

De verzoekende partij wijst erop dat aan de federale overheid de bevoegdheid werd voorbehouden voor enerzijds een bepaalde vervoersmodaliteit, zijnde het gevaarlijk vervoer per spoor en anderzijds, het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen, meer bepaald het vervoer van radioactieve of nucleaire stoffen, van explosieven of van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Zij merkt op dat de voormelde bevoegdheidsvoorbehouden telkens nauw aansluiten bij en dus een geheel vormen met andere bevoegdheidsdomeinen waarin de federale overheid steeds over een residuaire *casu quo* voorbehouden bevoegdheid beschikt.

Door met het bestreden besluit eenzijdig de samenstelling te bepalen van de examencommissie voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren, heeft het Vlaamse Gewest volgens de verzoekende partij een regeling getroffen op het stuk van bepaalde aspecten van het gevaarlijk vervoer waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven. De verzoekende partij erkent

dat het bestreden besluit geen betrekking heeft op radioactieve of nucleaire stoffen. Daarentegen oefent de examencommissie volgens haar ook bevoegdheden uit met betrekking tot het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, terwijl dit federale aangelegenheden zijn gebleven.

Aangezien de federale overheid bevoegd is gebleven voor bepaalde aspecten van het gevaarlijk vervoer, moet zij volgens de verzoekende partij geacht worden tevens bevoegd te zijn om in deze aangelegenheden de noodzakelijke vergunningen en erkenningen te verlenen, alsook om de concrete voorwaarden en modaliteiten te bepalen die daarbij aansluiten. De regelgeving inzake de examinering en certificering van bestuurders voor het vervoer van gevaarlijke goederen is er volgens haar niet zozeer op gericht de toegang tot dit beroep te regelen, maar beoogt de veiligheid van het gevaarlijk vervoer te verzekeren. De bevoegdheid ter zake is dus accessoir aan de materiële hoofdbevoegdheid.

De eenzijdige aanwijzing door het Vlaamse Gewest van de voorzitter van de examencommissie zoals bedoeld in artikel 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 29 juni 2003 doet volgens de verzoekende partij op buitensporige wijze afbreuk aan de mogelijkheid van de federale overheid om er op toe te zien dat de activiteiten die verband houden met het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, plaatsvinden onder de wettelijke voorwaarden en onder optimale veiligheidsvoorwaarden.

7.2. In een *tweede, ondergeschikt middel* voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI, in zoverre bij het bestreden besluit de vestigingsvoorwaarden worden geregeld in de sectoren van het gevaarlijk vervoer die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

Ook indien de Raad zou aannemen dat de materie die bij het bestreden besluit wordt geregeld niet exclusief haar grondslag vindt in de bevoegdheden op het stuk van het vervoer van gevaarlijke goederen, maar dat door het Vlaamse Gewest aansluiting is gezocht bij de bevoegdheid op het stuk van de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep, moet volgens de verzoekende partij worden vastgesteld dat er een bevoegdheidsoverschrijding voorligt.

Volgens de verzoekende partij is de federale overheid als enige bevoegd gebleven om de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep te regelen wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

De verwijzing naar artikel 23 van het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ – en dus naar het (nieuwe) artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI – moet volgens de verzoekende partij zo begrepen worden dat de bevoegdheidsoverdracht inzake vestigingsvoorwaarden geen betrekking heeft op die aspecten van het gevaarlijk vervoer die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren. Uit het geheel van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, alsook uit de parlementaire voorbereiding ervan, blijkt immers dat de bijzondere wetgever als doel had dat de materies waarop dit vervoer betrekking heeft een uitsluitend federale aangelegenheid zouden blijven. Op die manier kan volgens haar immers bewerkstelligd worden dat bepaalde aangelegenheden, die in de bevoegdheidsverdeling als het ware “transversaal” tot de federale bevoegdheden zijn blijven behoren (het spoor, nucleaire stoffen, explosieven en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking), ook in de aangelegenheid van het gevaarlijk vervoer ten volle tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren, met inbegrip van de aspecten die betrekking hebben op de vestigingsvoorwaarden.

Hier anders over oordelen, zou er volgens haar toe leiden dat het voor de federale overheid onmogelijk, minstens overdreven moeilijk, wordt gemaakt om haar eigen bevoegdheden op het stuk van het gevaarlijk vervoer uit te oefenen.

8.1. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste middel dat de verwerende partij niet aannemelijk maakt dat met het bestreden besluit ook daadwerkelijk een aspect van de vestigingsvoorwaarden zou zijn bepaald.

De regeling inzake de opleiding en certificering van de bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren kan volgens de verzoekende partij niet als een regeling op het stuk van de vestigingsvoorwaarden worden beschouwd.

Daarbij wijst zij er vooreerst op dat er in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, in de artikelsgewijze toelichting, het volgende gesteld wordt inzake de bevoegdheidsoverdracht betreffende de vestigingsvoorwaarden (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 91):

“Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de toegang tot het beroep over te dragen van het federale niveau naar de gewesten. Behoudens deze bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten, beïnvloedt het voorstel noch de bestaande regels ter verdeling van de materiële en territoriale bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, noch de draagwijdte ervan.”

De staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen heeft tijdens de commissiebesprekingen in de Kamer voormelde zin bovendien als volgt toegelicht (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 53):

“Zoals vandaag het bevoegdheidsvoorbehoud inzake de toegang tot het beroep ten voordele van de Federale Staat op geen enkele wijze afbreuk doet aan een erkenning- en vergunningsstelsel van de gemeenschappen of de gewesten binnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, zal de toekenning

van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van hun bevoegdheden.”

De verzoekende partij wijst erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State nog in advies nr. 57.300/1 van 21 april 2015, en wel specifiek op het vlak van mobiliteit, heeft herinnerd aan het onderscheid tussen beide soorten regelingen en van oordeel was dat gelet op de specifieke finaliteit van de regel, het vereiste van erkenning van de transportleider geen regeling inzake “de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer” uitmaakt, maar een accessoire bevoegdheid die kan worden vastgeknoopt aan de federale bevoegdheid inzake het vervoer van explosieven.

Een gelijkaardige redenering dringt zich volgens de verzoekende partij op inzake het vereiste van de opleiding en certificering van de bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren.

Dat met het bestreden besluit geen regeling werd getroffen op het stuk van de vestigingsvoorwaarden, volgt volgens de verzoekende partij alleen al uit de definitie die de afdeling Wetgeving van de Raad van State recent nog in advies nr. 57.187/1 van 1 april 2015 aan dat begrip heeft gegeven, meer bepaald, “alle regels die betrekking hebben op de toegang tot een ‘beroep’, zijnde iedere economische activiteit, andere dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding verricht wordt”. Volgens het Grondwettelijk Hof valt onder het begrip vestigingsvoorwaarden de bevoegdheid om “regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen en beroepstitels te beschermen” (GwH 15 maart 2012, nr. 45/2012, B.10.2).

De regels inzake de toegang tot het beroep, waarvan kan worden aangenomen dat het de gewesten zijn die er voortaan voor bevoegd zijn, richten zich volgens de verzoekende partij exclusief tot ondernemingen (en

beroepsbeoefenaars andere dan in loondienst) die een economische activiteit wensen uit te oefenen. Deze regels hebben in hoofdzaak betrekking op een aantal kwalitatieve vereisten (bijvoorbeeld betrouwbaarheid, financiële draagkracht, vakbekwaamheid, ...) waaraan deze ondernemingen moeten voldoen vooraleer zij dit beroep kunnen uitoefenen.

De regels inzake de opleiding, examinering en certificering van de bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren hebben volgens de verzoekende partij een andere finaliteit en strekken er ook niet toe vestigingsvoorwaarden voor dit beroep te bepalen. Zij wijst erop dat de regels inzake de opleiding, examinering en certificering van de bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren hun oorsprong vinden in het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land. Die internationale (verdrags)bepalingen strekken er volgens haar toe uniforme regels vast te stellen inzake de veiligheid van het internationale vervoer van gevaarlijke goederen en moeten dan ook duidelijk worden onderscheiden van de algemeen toepasselijke regels op het (internationaal) vervoer van goederen, die wel als voorwaarden inzake de toegang tot het beroep en dus vestigingsvoorwaarden te kwalificeren zijn. De voorwaarden die, op het stuk van de opleiding, examinering en certificering van de bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren worden gesteld op grond van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 hebben in geen enkel opzicht betrekking op de economische context waarin de ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren hun respectievelijke activiteiten moeten verrichten, noch op de voorwaarden inzake betrouwbaarheid of draagkracht om het beroep op een (economisch) ernstige manier te kunnen uitoefenen, maar strekken ertoe “de aandacht van de bestuurders te vestigen op de risico’s verbonden aan het vervoer van gevaarlijke goederen en hun de nodige groundbeginselen bij te brengen om de kansen op een incident te minimaliseren en om – indien zich toch een incident mocht voordoen – hen toe te laten de voor zichzelf, voor de bevolking en voor het

milieu vereiste veiligheidsmaatregelen te nemen en de gevolgen van het incident te beperken”. Dit blijkt volgens de verzoekende partij eveneens uit de onderwerpen die de basiscursus van de initiële opleiding ten minste dient te behandelen overeenkomstig bijlage II bij het koninklijk besluit van 29 juni 2003.

De vereisten inzake kennis, inzicht en vaardigheden die aan een bestuurder van voertuigen die gevaarlijke goederen vervoeren worden gesteld via het getuigschrift als bedoeld in het koninklijk besluit van 29 juni 2003, zijn volgens de verzoekende partij dan ook van een fundamenteel andere aard dan diegene die aan een vervoerder van goederen (of reizigers) over de weg worden gesteld in het kader van de toegang tot die – gereguleerde – beroepen.

Voorts houden de opleiding en certificering van de bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren, volgens de verzoekende partij ook geen regeling in van een beroep waarvoor vestigingsvoorwaarden zouden kunnen worden bepaald. Volgens haar mag worden aangenomen dat onder het begrip ‘beroep’, in het kader van de bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen, moet worden begrepen “iedere economische activiteit, andere dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding verricht wordt”. Zij wijst erop dat de activiteit van bestuurder van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren, ook – en overigens niet zelden – in loondienst wordt verricht, zodat een dergelijke beroepsactiviteit geen beroep is in die zin dat daarvoor vestigingsvoorwaarden, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, zouden kunnen worden vastgesteld.

Het door de verwerende partij aangehaalde advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, dat werd verleend over een ander besluit dan het bestreden besluit, noopt volgens haar geenszins tot een ander besluit. Zij merkt op dat dit advies van de afdeling Wetgeving zeer beknopt is, nu de afdeling Wetgeving haar stellingname, in zijn essentie, heeft beperkt tot wat in randnummer 14.1 van het advies wordt gesteld en

dit advies hoe dan ook in het licht van voormelde argumentatie niet kan worden gevolgd.

8.2. Met betrekking tot het tweede, ondergeschikt middel stelt de verzoekende partij dat, anders dan de verwerende partij beweert, uit de gehele economie van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, alsook uit de parlementaire voorbereiding ervan, wel kan worden afgeleid dat de federale overheid – als enige – bevoegd is (gebleven) om de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep te regelen wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is (gebleven). Inzake de regelingen met betrekking tot de spoorwegen, de radioactieve of nucleaire stoffen, explosieven en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, heeft de bijzondere wetgever er volgens haar steeds en ook in eerdere staatshervormingen, zorg voor gedragen om ter zake telkens in een bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale overheid te voorzien, zodat een dergelijke bevoegdheidsvoorbehoud alsook het “transversaal karakter” ervan, eigenlijk geen verbazing zouden mogen wekken in hoofde van de verwerende partij.

Het door de verwerende partij aangehaalde advies nr. 56.605/VR van 17 november 2014 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State noopt volgens de verzoekende partij ook geenszins tot een ander besluit aangezien de vraag die door het Vlaamse Gewest aan de afdeling Wetgeving werd voorgelegd geenszins betrekking had op de voorliggende problematiek. Bovendien heeft de afdeling Wetgeving in haar advies over een ontwerp van koninklijk besluit inzake een zogenaamd eRegister van wegvervoersondernemingen, waar de verwerende partij naar verwijst, impliciet maar zeker laten verstaan dat de federale overheid wel degelijk over een aantal bevoegdheden blijft beschikken op het vlak van de regels inzake de toegang tot het beroep binnen de sectoren van het vervoer van gevaarlijke goederen die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

9.1. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat de loutere omstandigheid dat een regel als een bekwaamheidseis kan worden gekwalificeerd, niet *ipso facto* tot gevolg heeft dat het om een vestigingsvoorwaarde gaat, waarvoor de gewesten bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI. Volgens haar verliest de verwerende partij immers uit het oog dat de federale overheid eveneens bevoegd is (en blijft) om, middels een erkennings- en vergunningsstelsel, bepaalde opleidingsvereisten op te leggen in die aangelegenheden waarvoor zij materieel bevoegd is. Zo moet worden aangenomen dat de federale overheid bevoegd is om een regeling te treffen op het stuk van (de veiligheid van) het vervoer van gevaarlijke goederen, door ervoor te zorgen dat de activiteiten die verband houden met (de federale aspecten van) het vervoer van gevaarlijke goederen onder optimale veiligheidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden.

Regels die verband houden met de beroepsbekwaamheid van een bepaalde categorie van personen kunnen bevoegdheidsrechtelijk dus vanuit twee invalshoeken worden benaderd. Welnu, indien een regeling, zoals te dezen, aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient te worden uitgemaakt waar het zwaartepunt van de geregelde rechtssituatie ligt. Volgens de verzoekende partij blijkt uit de aard en het voorwerp van de geregelde materie zeer duidelijk dat de bestreden regeling er niet toe strekt de toegang te regelen tot het beroep van bestuurders van voertuigen die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren, maar dat het om een regeling gaat die verband houdt met de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen, die accessoir is aan de materiële hoofdbevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, zodat, al naargelang de betrokken vervoersmodus en de aard van de betrokken stoffen, de federale overheid en dus niet de verwerende partij bevoegd is om ter zake een regeling te treffen.

Volgens de verzoekende partij moet dan ook worden vastgesteld dat de verwerende partij, onder het mom van een regeling inzake de vestigingsvoorwaarden, op oneigenlijke wijze tracht zich een (accessoire)

bevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg toe te eigenen. Anders dan de verwerende partij beweert, is het dus niet de verzoekende partij die is uitgegaan van een te beperkte draagwijdte van de gewestelijke bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden, maar de verwerende partij zelf die een te ruime invulling tracht te geven aan de bevoegdheidsrechtelijke aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

9.2. Voorts stelt de verzoekende partij vast dat de verwerende partij er niet in slaagt aan te tonen dat de aard en het voorwerp van de geregelde rechtsverhouding verband houden met de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden, in plaats van met het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

Uit de omstandigheid dat het voornoemde koninklijk besluit van 29 juni 2003, waaraan uitvoering wordt gegeven met het bestreden besluit, niet is opgenomen in de lijst van regelgevingen inzake het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, die in elk geval tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren, zoals bedoeld in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, kan ook niet *a contrario* worden afgeleid dat dit dus een regeling inzake de toegang tot het beroep zou uitmaken. De verzoekende partij benadrukt dat de in de parlementaire voorbereiding opgesomde regelgevingen louter exemplatief zijn. Uit de niet-opname van een regelgevende tekst in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming kunnen dus geen bevoegdheidsrechtelijke conclusies worden getrokken.

De verwerende partij kan volgens de verzoekende partij evenmin worden bijgevallen wanneer zij stelt dat de bestreden bepalingen van het besluit niet raken aan de federaal gebleven aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen, aangezien de regelingen die zijn opgenomen in (de uitvoeringsbesluiten van) de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming

van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’, (de uitvoeringsbesluiten van) de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ en (de uitvoeringsbesluiten van) de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 “onverkort” blijven gelden.

Nog afgezien van het feit dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking alleszins ruimer is dan wat is bepaald in (de uitvoeringsbesluiten van) de voormelde wetten, moet worden vastgesteld dat de stelling van de verwerende partij feitelijke en juridische grondslag mist. De bestreden regeling geeft immers uitvoering aan het koninklijk besluit van 29 juni 2003 en dit koninklijk besluit vindt wel degelijk rechtsgrond in de voormelde wet van 28 mei 1956. Er kan dus niet ernstig worden beweerd dat de bestreden regeling niet zou raken aan de federaal gebleven aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen.

9.3. Daarnaast wijst de verzoekende partij in haar laatste memorie nog op advies nr. 59.018/2/AV van 19 april 2016 van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen’ waarin het volgende is gesteld (voetnoten weggelaten):

“Op grond van het bepaalde in de parlementaire voorbereiding bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, namelijk dat ‘de bevoegdheidsoverdracht (...) inzonderheid ook (geldt) voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (zie ook artikel 23)’, vloeit voort dat, hoewel de aangelegenheid van de private veiligheid een federale bevoegdheid gebleven is, de aangelegenheid die geregeld wordt bij de bepalingen van de wet van 10 april 1990 en de uitvoeringsbesluiten ervan, en die betrekking hebben op

de toegang tot de activiteit die erin bestaat aan derden diensten te verstrekken voor de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid, eveneens is overgedragen aan de gewesten in zoverre die begeleiding past binnen het kader van het vervoer, welke materie krachtens artikel 23 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 geregionaliseerd is. De begeleiding die verband zou houden met de aspecten van het ‘vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg’ waarvoor de Federale overheid bevoegd blijft krachtens artikel 6, § 1, X, 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, namelijk het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking, blijft onder de bevoegdheid van de Federale overheid vallen.”

Zij stelt dat, anders dan de verwerende partij beweert, het standpunt weergegeven in het hiervóór geciteerde advies geenszins ingaat tegen de wil van de bijzondere wetgever. Integendeel, uit het geheel van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, alsook uit de parlementaire voorbereiding ervan, blijkt juist dat de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om de materies inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking, federaal te houden.

Beoordeling

1. Bevoegdheidskader

10.1. Het bevoegdheidskader met betrekking tot de bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI) en de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI) is uiteengezet in arrest nr. 241.008, gewezen tussen dezelfde partijen, waarover heden uitspraak is gedaan.

10.2. Uit de in voornoemd arrest geciteerde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming volgt dat wat de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep betreft, heel de aangelegenheid van

de vestigingsvoorwaarden aan de gewesten is overgedragen, behalve wat betreft “de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”. Die bevoegdheidsoverdracht heeft een algemene strekking en een ruime inhoudelijke draagwijdte en dient te worden beschouwd als een overdracht met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren.

Daarentegen doet deze aan de gewesten toegewezen bevoegdheid geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels.

2. Eerste en tweede middel

11.1. Volgens de verzoekende partij schendt het bestreden besluit in de eerste plaats artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI, aangezien in dit besluit eenzijdig de samenstelling van de examencommissie wordt bepaald voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren, namelijk het aanwijzen van de voorzitter van de examencommissie, en alzo bepaalde aspecten van het gevaarlijk vervoer worden geregeld waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, *in casu* het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.

In ondergeschikte orde (tweede middel) voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI, in zoverre bij het bestreden besluit de vestigingsvoorwaarden worden geregeld in de sectoren van het gevaarlijk vervoer die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren. Volgens de verzoekende partij is de federale overheid als enige bevoegd gebleven om de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep te regelen

wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

11.2. Het eerste en het tweede middel doen de vraag rijzen of het koninklijk besluit van 29 juni 2003 dient te worden beschouwd als een regeling van vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, waarvoor de gewesten bevoegd zijn met uitzondering van de voorwaarden voor de toegang tot gezondheidszorgberoepen en dienstverlenende intellectuele beroepen, dan wel betrekking heeft op een erkennings- en vergunningsstelsel betreffende de reglementering over het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg waarvoor de gewesten bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI, behoudens de regelgeving inzake het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

11.3.1. Het koninklijk besluit van 29 juni 2003 regelt de opleiding van bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen, radioactieve stoffen uitgezonderd, over de weg vervoeren. Het bevat bepalingen in verband met het opleidingsgetuigschrift (hoofdstuk II), de opleiding (hoofdstuk III), de erkenning en verplichtingen van de instellingen die het onderricht verstrekken (hoofdstuk IV), de voorwaarden gesteld aan de personen die het onderricht verstrekken (hoofdstuk V), de examens (hoofdstuk VI), de afgifte van de opleidingsgetuigschriften (hoofdstuk VII), de verlenging ervan (hoofdstuk VIII) en de controle erop (hoofdstuk IX).

Het koninklijk besluit van 29 juni 2003 heeft een algemene draagwijdte en geldt voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg ongeacht de wijze van vervoer en de aard van de goederen – radioactieve stoffen uitgezonderd. Het stelt eisen inzake de beroepsbekwaamheid van bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren. Bijgevolg mag niemand het beroep van bestuurder van transporteenheden uitoefenen, wanneer deze niet over het vereiste opleidingsgetuigschrift beschikt. De toegang tot het

beroep van bestuurder wordt aldus afhankelijk gesteld van een opleidingsgetuigschrift. Alzo dient het koninklijk besluit van 29 juni 2003 zich aan als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

11.3.2.1. De verzoekende partij argumenteert vergeefs dat de regeling vervat in het koninklijk besluit van 29 juni 2003 veeleer dient te worden gekwalificeerd als een “erkenning/vergunning” voor het vervoer van gevaarlijke goederen en niet als vestigingsvoorwaarde/toegang tot het beroep voor bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren.

11.3.2.2. Het koninklijk besluit van 29 juni 2003 strekte oorspronkelijk ertoe uitvoering te geven aan richtlijn 94/55/EG van de Raad van 21 november 1994 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg’. Deze richtlijn – die door artikel 12, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’ is ingetrokken waarnaar in artikel 1 van de huidige versie van het koninklijk besluit wordt verwezen – strekte ertoe het veilig vervoer van gevaarlijke goederen over de weg te waarborgen en bevatte bepalingen met betrekking tot de beroepsopleiding van bepaalde bestuurders van voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Hoewel de regeling in het koninklijk besluit van 29 juni 2003 vanuit Europeesrechtelijk oogpunt mogelijk is ingegeven door de bedoeling om het veilig vervoer van gevaarlijke goederen over de weg te waarborgen, neemt dit niet weg dat dit koninklijk besluit, wat betreft het stellen van eisen met betrekking tot de beroepsopleiding van bestuurders van voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, internrechtelijk dient te worden gekwalificeerd als een regeling die de toegang tot het beroep regelt. Het is niet omdat het koninklijk besluit van 29 juni 2003 bijdraagt tot het veilig vervoer van gevaarlijke goederen over de weg dat daardoor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie wijzigt.

11.3.3.1. In de mate dat de verzoekende partij subsidiair aanvoert dat dan toch nog moet worden aangenomen dat de federale overheid voor deze aangelegenheid bevoegd is (gebleven) op grond van de nauwe band met haar materiële bevoegdheden inzake het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, dient te worden gewezen op het volgende.

11.3.3.2. Zoals hiervóór is uiteengezet met betrekking tot het bevoegdheidskader waarnaar *sub* 10 wordt verwezen, behoudt artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI het federaal karakter van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, door die aangelegenheden uit te sonderen van de bevoegdheid van de gewesten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en het uitzonderlijk vervoer over de weg. Het komt de federale overheid toe het vervoer van deze goederen te normeren. Er mag worden herhaald dat zij bij het uitoefenen van die bevoegdheid onder meer in eigen, voor die welbepaalde vervoersmodi specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels mag voorzien.

Dat alles belet evenwel niet dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid om de toegang te regelen tot het beroep van bestuurder van transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren, in een algemene overkoepelende regeling mogen voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van al die bestuurders, met inbegrip van bestuurders van nucleair vervoer, vervoer van explosieven en vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.

11.3.3.3. In de mate dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nog aanvoert dat het koninklijk besluit van 29 juni 2003 mede rechtsgrond vindt in de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’, wat erop wijst dat in dit koninklijk besluit aangelegenheden worden geregeld die raken aan de federaal

gebleven aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen, dient op het volgende te worden gewezen.

In advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ en waarbij onder meer artikel 15, § 2, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 vervangen is, hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het voornoemde koninklijk besluit van 29 juni 2003 gekwalificeerd als een regeling waarbij vestigingsvoorwaarden worden vastgesteld. Zij hebben in ditzelfde advies erop gewezen dat in zoverre wijzigingen in dit koninklijk besluit worden aangebracht, hiervoor voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’ en in artikel 1, eerste lid, van de Wegverkeerswet. Deze analyse wordt voor deze zaak bijgevalen. Een beroep op de wet van 28 mei 1956 is derhalve niet langer nodig, wat erop wijst dat de in artikel 15 van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 geregelde aangelegenheid als een gewestbevoegdheid mag worden aangemerkt.

11.3.3.4. In de mate dat de verzoekende partij nog verwijst naar advies nr. 59.018/2/AV van 19 april 2016 van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en zij daarin steun zoekt voor haar standpunt dat voor het regelen van de toegang tot het beroep, de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om in dit verband de materies inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking federaal te houden, dient te worden vastgesteld dat zij uitgaat van een verkeerde lezing van dit advies.

Het ontwerp waarop dat advies betrekking heeft, geeft uitvoering aan de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’. Zoals in advies nr. 59.018/2/AV is vastgesteld met verwijzing naar het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 52-53), doet de toekenning van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van haar bevoegdheden.

In diezelfde parlementaire voorbereiding is daarbij onderstreept dat de federale overheid op grond van haar residuaire bevoegdheid, bevoegd is voor het regelen van de private veiligheid en dat bijgevolg de erkennings- en vergunningsstelsels inzake de wet van 10 april 1990 een federale bevoegdheid blijven. Belangrijk is op te merken dat de regeling vervat in de wet van 10 april 1990 daarbij als een erkennings- en vergunningsregeling is aangemerkt en niet als een regeling van de toegang tot een beroep. Zo is de federale overheid bevoegd om te beslissen dat natuurlijke of rechtspersonen voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten, als bedoeld in die wet, een vergunning of een erkenning moeten hebben, waarbij zij voorwaarden kan opleggen die onder meer kunnen bestaan in opleidingsvereisten.

Op de voorgaande vaststelling geldt evenwel een uitzondering. Zoals in advies nr. 59.018/2/AV wordt gesteld, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming dat de aangelegenheid die geregeld wordt bij de bepalingen van de wet van 10 april 1990 en de uitvoeringsbesluiten ervan, die betrekking hebben op de toegang tot de activiteit die erin bestaat aan derden diensten te verstrekken voor de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid, is overgedragen aan de gewesten “in zoverre die begeleiding past binnen het kader van het vervoer” waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Aangezien de gewesten niet bevoegd zijn voor nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van

dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, is de federale overheid wat die aangelegenheden betreft, bevoegd gebleven om normerend op te treden inzake de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid.

Uit wat voorafgaat volgt dat uit advies nr. 59.018/2/AV niet mag worden afgeleid dat voor het bepalen van vestigingsvoorwaarden of het regelen van de toegang tot het beroep, de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om voor een regeling in dit verband, de materies inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking, federaal te houden.

12. Het eerste en het tweede middel zijn niet gegrond.

B. Vierde middel

Uiteenzetting van het vierde middel

13. In het vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van het verticaliteitsbeginsel, in zoverre bij het bestreden besluit een federale ambtenaar als lid van de examencommissie wordt aangewezen.

Het verticaliteitsbeginsel vereist volgens de verzoekende partij dat, tenzij het bij of krachtens de Grondwet uitdrukkelijk anders is bepaald, de eigen bevoegdheden worden uitgeoefend door de eigen instellingen. De overheid die bevoegd is voor de regelgeving zal dus tevens belast zijn met de tenuitvoerlegging en de toepassing ervan. Uit het verticaliteitsbeginsel vloeit volgens haar ook voort dat, bij gebrek aan toepassing van de procedures bepaald in artikel 92bis of in artikel 92ter BWHI, ervan moet worden uitgegaan dat een overheid bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheden enkel een beroep kan doen op haar eigen administratie. Zo kunnen de gemeenschaps- en gewestwetgevers geen taak opdragen aan een federale minister. Evenmin kunnen

de gemeenschappen en de gewesten eenzijdig verplichtingen opleggen aan ambtenaren die onder het gezag van de federale overheid ressorteren.

Te dezen heeft de verwerende partij een ambtenaar die binnen de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer is benoemd en dus deel uitmaakt van de federale administratie, aangewezen als voorzitter. De verzoekende partij benadrukt daarbij dat de betrokken voorzitter die wordt vermeld in het bestreden besluit hiervan geenszins vooraf op de hoogte werd gesteld, laat staan dat zij haar instemming met haar aanstelling door de verwerende partij zou hebben betuigd.

Er valt volgens de verzoekende partij niet in te zien hoe de benoeming van een ambtenaar die niet behoort tot de eigen administratie, bevoegdheidsrechtelijk zou kunnen worden verantwoord. Hier zou volgens haar slechts anders over kunnen worden geoordeeld, indien toepassing zou zijn gemaakt van één van de vrijwillige of verplichte samenwerkingsvormen, die gelden als uitzonderingen of nuanceringen op het verticaliteitsbeginsel. Het bestreden besluit is volgens haar echter eenzijdig en zonder enige samenwerking met de federale overheid tot stand gekomen.

14. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de door de verwerende partij ontwikkelde redenering dat zij louter een natuurlijk persoon heeft aangesteld “die geacht wordt over een zekere expertise te beschikken op het domein van de opleiding van bestuurders voor het vervoeren van gevaarlijke goederen” kunstmatig is en *post factum* ontwikkeld zonder dat daarvoor steun kan worden gevonden in het overgelegde administratief dossier, zodat ze grondslag mist.

Die bewering wordt volgens haar bovendien tegengesproken door het administratief dossier, zelfs door het deel dat daarvan wordt voorgelegd. Zoals blijkt uit stuk nr. 7 van de verzoekende partij, heeft de verwerende partij immers met de door haar benoemde voorzitter van de examencommissie gecorrespondeerd en dit per e-mail via het e-mailadres dat aan M.M. door de

federale overheid is toegewezen voor de uitoefening van haar opdrachten als ambtenaar van de federale overheid. Het spreekt volgens haar voor zich dat een natuurlijk persoon zich niet van een dergelijk e-mailadres zou kunnen bedienen. Bovendien blijkt hieruit volgens haar dat de verwerende partij M.M. alvast zelf beschouwd heeft als een personeelslid van de federale overheid.

Indien het standpunt van de verwerende partij al zou moeten worden bijgevalen, rijst volgens de verzoekende partij bovendien de vraag hoe een dergelijke (eenzijdig opgelegde) deelname aan de betrokken examencommissie door de betrokken persoon *überhaupt* verenigbaar zou zijn met haar hoedanigheid van ambtenaar. De deelname, zij het als natuurlijk persoon, staat immers op gespannen voet met de gedragsregels inzake onpartijdigheid en loyaliteit die van toepassing zijn op de ambtenaren van het federaal openbaar ambt.

Voorts houdt de verwerende partij er volgens de verzoekende partij een bijzonder selectieve lezing op na van de theorie van de impliciete bevoegdheden in de zin van artikel 10 BWHI. Immers, zo het al mogelijk zou zijn om zich op de impliciete bevoegdheden te beroepen, is alleszins vereist dat de verwerende partij kan verantwoorden waarom de vooropgestelde regeling als noodzakelijk moet worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest en dat de weerslag van de ontworpen regeling op de federale aangelegenheid slechts marginaal is. Het argument dat het bestreden besluit slechts een beperkte weerslag zou hebben op het takenpakket van de betrokken federale ambtenaar kan in dat verband alvast niet worden aangewend. Hoogstens kan dit worden aangenomen om aan te tonen dat de weerslag van de ontworpen regeling op de federale aangelegenheid slechts marginaal zou zijn.

Daarmee wordt echter geenszins aangetoond dat de aanstelling van een federale ambtenaar als noodzakelijk moet worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest. Het spreekt volgens haar voor zich dat redenen van continuïteit alvast geen bewijs opleveren voor het feit dat het noodzakelijk was om de betrokken federale ambtenaar aan te stellen.

In de mate dat de verwerende partij nog aanvoert dat de samenstelling van de examencommissie wel degelijk zou zijn besproken in de werkgroep met vertegenwoordigers van zowel de federale overheid als de drie gewesten, repliceert de verzoekende partij dat, voor zover dit argument al relevant zou zijn in het kader van de beoordeling van de schending van het verticaliteitsbeginsel, wederom opvalt dat de verwerende partij in dat verband geen enkel stuk voorlegt, waarmee zij de juistheid van haar bewering staft.

Het komt volgens de verzoekende partij toe aan de verwerende partij om de juistheid van haar beweringen over het vermeende overleg aan te tonen en in afwachting daarvan moet worden aangenomen dat een dergelijk overleg niet heeft plaatsgevonden en dat de stelling van de verwerende partij feitelijke grondslag mist.

Dat deze examencommissie – in afwachting van de uitkomst van het voorliggende beroep – inmiddels ook werkzaam is onder het voorzitterschap van M.M., moet volgens haar louter worden verklaard vanuit het oogpunt van de continuïteit van de dienstverlening ten aanzien van de sector en de burger. Uit die vaststelling kan volgens de verzoekende partij echter niet worden afgeleid dat er geen schending van het verticaliteitsbeginsel is.

15.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij met het bestreden besluit uitvoering heeft willen geven aan een materiële bevoegdheid die werd overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming. Dat de verwerende partij er finaal voor heeft gekozen geen wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van de examencommissie is in dat opzicht niet relevant. Het gaat immers wel degelijk om een bewuste (beleids)keuze. Het kan ook niet zo worden voorgesteld dat die keuze enkel zou zijn ingegeven met het oog op de continuïteit van de werking van de examencommissie Bestuurders. Het gaat wel degelijk om de uitoefening van een materiële bevoegdheid, aangezien de verwerende partij heeft besloten een eigen

regeling uit te werken. Het bestreden besluit kan dan ook niet worden ingepast in de *ratio legis* van artikel 94, § 1, BWHI.

De verzoekende partij kan niet akkoord gaan met het standpunt dat de verwerende partij enkel de bedoeling had de federale commissie als dusdanig voorlopig voort te laten functioneren. De verzoekende partij wijst erop dat de continuïteit van de examencommissie reeds was verzekerd tijdens de overgangsperiode die liep vanaf 1 juli 2014 tot 31 december 2014, als gevolg van het sluiten van het samenwerkingsprotocol tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ‘inzake de uitoefening van de nieuwe geregionaliseerde bevoegdheden op het vlak van mobiliteit, verkeersveiligheid en binnenvaart voor de overgangsperiode vanaf 1 juli 2014’. Dit samenwerkingsprotocol had tot doel de continuïteit van de opdrachten binnen de openbare dienstverlening, waaronder ook de examencommissie Bestuurders, te verzekeren. Die overgangsperiode liep echter af op 1 januari 2015. In de mate dat M.M. ingevolge het bestreden besluit van het Vlaamse Gewest ook na 1 januari 2015 wordt aangewezen als voorzitter van de betrokken examencommissie gaat het dus om een eenzijdige verlenging van de afspraken opgenomen in dit samenwerkingsprotocol en een manifeste bevoegdheidsoverschrijding, nu het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om te bepalen dat federale ambtenaren verder uitvoering moeten geven aan bevoegdheden die reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van een bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten. Een dergelijke handeling kan evenmin worden ingepast in artikel 94, § 1, BWHI.

15.2. In de mate dat M.M. als natuurlijk persoon zou zijn aangewezen door de verwerende partij, stelt de verzoekende partij niet in te zien hoe in het voorliggende dossier abstractie zou kunnen worden gemaakt van de hoedanigheid van ambtenaar. Dat in het bestreden besluit niet expliciet melding wordt gemaakt van de hoedanigheid van M.M. als ambtenaar is weliswaar juist, maar daaruit kan niet *a contrario* worden afgeleid dat zij als natuurlijk persoon zou zijn aangewezen, zoals de verwerende partij thans tracht voor te houden. Er dient dan

ook herhaald te worden dat het door de verwerende partij ontwikkelde standpunt dat zij M.M. enkel heeft aangewezen in haar hoedanigheid van natuurlijk persoon, geen steun vindt in het overgelegde administratief dossier. Dit standpunt werd pas *post factum* ontwikkeld, meer bepaald in het kader van de voorliggende procedure voor de Raad van State. Zo heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn in zijn antwoord op het verzoek tot intrekking van 19 maart 2015 van de federale minister van Mobiliteit geen melding gemaakt van dit standpunt. De federale minister van Mobiliteit had er in haar brief van 19 maart 2015 nochtans uitdrukkelijk op gewezen dat “een aantal federale ambtenaren” werden aangewezen om te zetelen in de ‘Examencommissie Bestuurders’.

Beoordeling

16.1. Overeenkomstig het verticaliteitsbeginsel, waarvan de schending in dit middel wordt aangevoerd, is de overheid die bevoegd is voor de regelgeving, behoudens andersluidende bepalingen, tevens belast met de tenuitvoerlegging en de toepassing ervan.

16.2. Bij de bespreking van het eerste en het tweede middel is vastgesteld dat het voornoemde koninklijk besluit van 29 juni 2003 zich aandient als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI. Hieruit volgt dat het vanaf 1 juli 2014 – datum waarop de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen, is overgedragen aan de gewesten – aan de verwerende partij toevalt om, overeenkomstig artikel 15, § 2, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003, de voorzitter aan te wijzen van de examencommissies voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren.

17.1. In de mate dat de verzoekende partij daarnaast ook aanvoert dat de overheid bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheden in beginsel enkel een beroep kan doen op haar eigen administratie en geen eenzijdige verplichtingen kan opleggen aan ambtenaren die onder het gezag van een andere overheid ressorteren, beroept zij zich tevens op het beginsel van de federale autonomie.

17.2.1. Het autonomiebeginsel houdt in dat de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden zelf moeten uitoefenen en dat zij de federale staat, zijn ambtenaren en diensten niet kunnen verplichten aan de uitvoering van de gemeenschaps- en gewestregelgeving deel te nemen.

17.2.2. Luidens artikel 1 van het bestreden besluit wordt M.M. “aangewezen als voorzitter van de examencommissie voor de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren voor de andere klassen dan klasse 1”.

Het wordt niet betwist dat M.M. federaal ambtenaar is.

Zoals hiervóór *sub* 16.2 is gesteld, was de verwerende partij op het ogenblik dat het bestreden besluit is genomen, bevoegd om de voorzitter van de genoemde examencommissie aan te wijzen. In tegenstelling tot wat bepaald is ten aanzien van de leden bedoeld in artikel 15, § 2, eerste lid, 3°, volgt noch uit artikel 15, § 2, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003, noch uit enige andere bepaling van dit koninklijk besluit dat de voorzitter van de examencommissie een ambtenaar dient te zijn. Evenmin blijkt uit de bestreden beslissing dat M.M. in de hoedanigheid van ambtenaar of als vertegenwoordiger van de federale overheid door de verwerende partij zou zijn aangewezen en dat de federale overheid hierdoor verplicht zou zijn om deel te nemen aan de werkzaamheden van een organisme, zonder dat hiertoe een akkoord werd gegeven.

17.3. In de mate dat de verzoekende partij nog aanvoert dat de deelname van M.M., zelfs als natuurlijk persoon, op gespannen voet zou staan met

de gedragsregels inzake onpartijdigheid en loyauteit die van toepassing zijn op de ambtenaren van het federaal openbaar ambt, dient te worden gesteld dat deze grief slechts betrekking heeft op de relatie tussen de verzoekende partij en M.M., doch niet van aard blijkt de wettigheid van het bestreden besluit aan te tasten.

Indien de verzoekende partij meent dat het uitoefenen van de functie van voorzitter van de bedoelde examencommissie onverenigbaar is met het door M.M. uitgeoefende ambt, kan zij daarop reageren met de mogelijkheden die de federale rechtspositieregeling haar ter hand stelt.

17.4. Dat M.M. niet haar instemming met haar aanstelling door de verwerende partij zou hebben betuigd, toont niet de schending aan van de in het middel aangevoerde beginselen.

18. Uit wat voorafgaat volgt dat het vierde middel niet gegrond is.

C. Conclusie

19. Het auditoraat heeft het eerste en het tweede middel gegrond bevonden en het vierde middel niet gegrond bevonden.

Zoals hiervoor reeds uiteengezet valt de Raad van State deze conclusie niet bij wat het eerste en het tweede middel betreft. Er is bijgevolg grond om overeenkomstig artikel 24, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het auditoraat te belasten met een aanvullend onderzoek van het derde middel.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 maart 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren